

TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL: ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

MANUELA MORA RUIZ

Profesora de Derecho Administrativo

Universidad de Huelva

ÍNDICE: 1. Introducción. 2. La legislación ambiental más reciente: el empuje de estrategias novedosas en la tutela de los bienes ambientales. 2.1 Análisis de la normativa comunitaria. 2.2. La producción normativa de Estado y Comunidades Autónomas. 2.2.1. Consideración separada del Derecho estatal. 2.2.2. Intento de sistematización del Derecho de las Comunidades Autónomas. 3. El aporte jurisprudencial a la protección del bien jurídico ambiente. 4. Recapitulación.

INDEX: 1. Introduction. 2. The most recent environmental legislation: a push on new strategies to protect the environmental goods. 2.1. The analysis of the European Law. 2.2. The National Legislation and the law of the “autonomous” regions. 2.2.1. The National Law separately considered. 2.2.2. The attempt to systematize the “autonomous” regions law. 3. The Jurisprudence about the environment. 4. Recapitulation.

PALABRAS CLAVE: Derecho Administrativo ambiental • Estrategias de protección del ambiente • Comercio de emisiones • Autorización ambiental integrada • Otras técnicas • Última jurisprudencia

KEY WORDS: Environmental Law • Strategies of protecting the environment • Emissions trade • Integrated permit • Other instruments • Last jurisprudence

1. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo ambiental de comienzos del s. XXI es un sector consolidado, en el que, finalmente, técnicas novedosas de tutela ambiental, surgidas en la última década, están asentándose como referencias de una estrategia de protección del bien jurídico ambiente de naturaleza esencialmente dinámica. En este sentido, uno de los caracteres del Derecho Administrativo ambiental va a ser la compatibilidad entre una línea de continuidad en lo que se refiere a estrategias consolidadas de protección ambiental y otra de renovación como consecuencia, fundamentalmente, de la panoplia de técnicas establecidas desde el Quinto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente, *Hacia un desarrollo sostenible* (1992)¹, que se encuentran en constante actualización, por la vía de la aparición incesante de normas o resoluciones que completan el régimen jurídico de estas técnicas. Desde esta perspectiva, el Derecho Administrativo ambiental sigue siendo un Ordenamiento complejo por la multiplicidad de criterios y reglas aplicables y la dificultad de su conocimiento exhaustivo.

¹ Publicado en DOCE L. 138, de 17 de mayo de 1993.

Además, estamos ante un Derecho de una raigambre comunitaria indiscutible, de manera que es el Derecho Comunitario europeo el que, a pesar del continuismo señalado, actúa como motor en la introducción de cambios y renovación de las referidas técnicas de protección ambiental. En este sentido, baste con citar la reciente aprobación del Sexto Programa de Acción Comunitaria y, en su contexto, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo mercado europeo de Derechos de Emisión².

Esta situación de aparente contradicción y consiguiente tensión entre una dirección de consolidación y otra de renovación en la protección del bien jurídico ambiente dificulta considerablemente la identificación de una única corriente en el Derecho Administrativo Ambiental más reciente, lo cual constituye, a nuestro juicio, uno de los rasgos característicos de este Derecho, en la medida en que es capaz de combinar técnicas tradicionales, al modo de los permisos y autorizaciones, además de la vigilancia y control administrativo de actividades con potencial contaminante, con otras más novedosas como el aludido comercio de emisiones o la ampliación de los supuestos de aplicación de los sistemas de auditoría y gestión ambiental regulados por el Reglamento (CE) 761/2001.

Finalmente, hemos de advertir que el estudio que nos ocupa no tiene afán de exhaustividad, por lo inabarcable de la materia, sino que pretende dar noticia de los aspectos más destacables de la actividad legislativa y jurisdiccional más reciente, de ahí que, desde este momento, hayamos de fijar el objeto material del mismo y sus coordenadas temporales. Así, en relación con la primera de las cuestiones aludidas, el presente trabajo se concentrará en las estrategias, técnicas y tendencias en la lucha contra la contaminación del aire y las aguas por efecto del desarrollo industrial; en este sentido no podremos evitar algunas referencias a la evolución de este Derecho respecto de los residuos, pero quedarán fuera de nuestra consideración los espacios protegidos y la flora y fauna, puesto que ello requeriría un estudio al efecto. Por otro lado, en lo que respecta a las coordenadas temporales de este trabajo, las hemos circunscrito a los dos últimos años (2002 y 2003), a fin de poder obtener el máximo partido de la exposición que realicemos respecto la Legislación y Jurisprudencia producida en este período.

2. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL MÁS RECIENTE: EL EMPUJE DE ESTRATEGIAS NOVEDOSAS EN LA TUTELA DE LOS BIENES AMBIENTALES

2.1. ANÁLISIS DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

El punto de partida de este epígrafe es la indudable comunitarización del Derecho Administrativo Ambiental, de manera que, con carácter previo a la evolución del Derecho Nacional, se precisa el análisis de las últimas novedades normativas en el nivel Comunita-

² *Vid. infra*, apartado 2.1 de este trabajo.

rio, porque ello proporcionará la medida de la corriente de renovación de las estrategias de tutela ambiental a la que antes aludíamos.

Así, el documento clave del período que analizamos es la Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitaria en materia de Medio Ambiente³. El Programa representa la continuidad y mejora de los planteamientos del aludido Quinto Programa, por lo que el eje de su contenido viene constituido por el concepto de desarrollo sostenible, en cuya virtud se proponen metas de progreso económico y social a través de la realización de objetivos ambientales (Considerando 2 en relación con los Cdos. 6, 7, y 34). El Sexto Programa establece, así, las pautas del que, a nuestro juicio, será el Derecho Administrativo Ambiental más moderno, puesto que, sobre el equilibrio que permite el desarrollo sostenible entre intereses económicos y medioambientales, incita al desarrollo de estrategias que no sólo aspiren al cumplimiento estricto de la legalidad ambiental (que no es poco), sino que, también, alcancen objetivos ambientales a través de la colaboración con el mercado, la intervención de empresas, ciudadanos y otros interesados, la actuación sobre el consumo y la consolidación de la participación del público, tanto de una manera pasiva, como receptor de información ambiental, como desde una posición activa, mediante el acceso a la justicia y la participación del público en la definición de las políticas (véase Considerandos 12 a 15, así como el art. 3.apdo 8 en relación con el último extremo señalado).

Por otro lado, el contenido del Sexto Programa se escinde en dos grandes bloques, a saber: el de la enumeración de técnicas generales que pueden articularse para la consecución de los objetivos de calidad y desarrollo sostenible que fija el Texto y el bloque dedicado a la presentación de estrategias específicas de protección para ciertos sectores en los que deben intervenir los poderes públicos.

El primer gran grupo aludido es el que nos permite reconocer la progresiva consolidación de técnicas que, como los sistemas de gestión ambiental y auditoría o el etiquetado ecológico, se contemplaban rodeadas de dudas en el Quinto Programa de Acción Comunitaria. Desde esta perspectiva, el Sexto Programa establece como estrategias generales las siguientes (art. 3): a) desarrollo de nueva legislación comunitaria; b) fomento de una aplicación efectiva de la legislación existente; c) integración de las exigencias ambientales en otras políticas; d) fomento de medidas sostenibles de producción y consumo, lo cual incluye cuestiones tan novedosas como el análisis de la eficacia medioambiental de los llamados permisos negociables o el fomento de la integración de requisitos de protección ambiental en actividades de normalización; e) colaboración y asociación con empresas, sus representantes, así como la participación de los interlocutores sociales y consumidores, de manera que, entre otras cuestiones, se alienta a la generalización del Sistema Comunitario de Gestión y auditorías ambiental y se fomenta el recurso a compromisos y acuerdos voluntarios para alcanzar objetivos medioambientales claros; f) garantía de una mejor información a los consumidores, fundamentalmente a través de autodeclaraciones fiables sobre el comportamiento ambiental del empresario, el uso de etiquetas ecológicas y la implantación de criterios ecológicos en la contratación pública; g) finalmente, todo ello se completa con

³ DOCE L. 242, de 10 de septiembre de 2002.

otros elementos diversos como la necesidad de regular el régimen de la responsabilidad por daños al medio ambiente.

Con respecto al segundo bloque aludido de estrategias temáticas, el art. 4 del Programa insiste en el desarrollo de actuaciones específicas en los siguientes ámbitos: cambio climático (desarrollado en art.5), naturaleza y diversidad (en art. 6), medio ambiente, salud y calidad de vida (en art. 7) y, por último, el uso y gestión sostenibles de los recursos naturales y los residuos (en art. 8).

Al respecto, quisiéramos llamar la atención sobre la estrategia en materia de cambio climático, puesto que, a nuestro juicio, es la que va a dar cobertura a técnicas que, hasta este momento, no habían sido muy habituales en el panorama europeo, ni en el nivel comunitario ni en el de los Estados Miembros. Así, en primer término, esta estrategia se apoya en la obligación contraída por la Comunidad de dar cumplimiento y desarrollar los compromisos derivados de la firma del Protocolo de Kioto (apdo.1 del art. 5). Previamente, la Comunidad ya había juridificado este compromiso mediante la aprobación de la Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación en nombre de la Comunidad Europea del Protocolo de Kioto, en cuya virtud la Decisión se convertía en la “base jurídica de cualquier otra decisión relacionadas con la aprobación por la Comunidad de futuros compromisos respecto de reducción de emisiones” (Considerando núm.11) y, *ex art. 2*, se asumía por la Comunidad y los Estados Miembros el cumplimiento conjunto de los compromisos impuestos por el Protocolo. De esta manera, podemos reconocer la existencia de una auténtica una estrategia comunitaria de lucha contra el cambio climático.

Como consecuencia de lo anterior, el Programa establece tres líneas diferentes de lucha contra el cambio climático y reducción de emisiones de gases invernaderos: a) preparación de un mercado de alcance regional para el desarrollo de un comercio de emisiones de CO₂, antes de 2008, momento en que será plenamente exigible el mercado de alcance internacional previsto en el Protocolo de Kioto; b) fomento de técnicas y prácticas de eficiencia ecológica que comporten una efectiva reducción de emisiones de estos gases; c) promoción de acuerdos ambientales con sectores de la industria sobre reducciones en la emisión de los referidos gases. Este planteamiento ya está empezando a dar sus frutos, como lo demuestra la aprobación de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo⁴, en cuya virtud se pretende establecer “un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad” a fin de “fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente” (art. 1). Sin duda, estamos ante un dispositivo novedoso en la legislación comunitaria ambiental y que, en principio, puede asegurar una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por el aliciente que supone la reducción de dichas emisiones y la posibilidad de vender el excedente de una industria a otra para la que la reducción de las mismas puede ser más costosa que la adquisición de cuotas adicionales de emisión; no obstante, habrá que estar a la efectiva transposición de la Directiva que realicen los Estados

⁴ DOUE L 275, de 25 de octubre de 2003.

Miembros para pronunciarnos sobre la idoneidad de este dispositivo en la lucha contra el cambio climático, puesto que la Directiva es ciertamente escasa en cuanto a proporcionar elementos precisos que los Estados deban tener en cuenta en el momento de poner en marcha los mercados de emisión.

Por otro lado, en el Derecho Comunitario Europeo del período que nos ocupa vamos a distinguir entre medidas en cuya virtud se consolida la aplicación de técnicas e instrumentos de protección relativamente recientes y la adaptación de diversas normas por imperativo de los compromisos internacionales contraídos por la Comunidad. A todo ello, debe sumarse la aparición de nueva legislación comunitaria, tal y como ejemplifica la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, que puede considerarse como norma de referencia en la que a la contaminación acústica se refiere⁵.

Así, en relación con la aprobación de normas que consolidan la presencia de ciertas técnicas o enfoques de tutela ambiental puede citarse, en primer lugar, la Directiva 2002/3/CE, del Parlamento y del Consejo, de 12 de febrero, relativa al ozono en el aire ambiente⁶; la norma viene a engrosar el listado de Directivas de nueva generación sobre calidad del aire, inaugurado por la Directiva 96/62/CE de 27 septiembre 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente⁷, de manera que asume, como elementos de lucha contra los efectos nocivos del ozono para la salud humana y el medio ambiente, la fijación de objetivos a largo plazo (art.4 en relación con el art. 1.a)), el establecimiento de valores objetivo (art.3 en relación con el art. 1.a)) y de “umbral de alerta para la protección de la población”, así como “umbral de información” (art.1.a)); además, se concede una importancia fundamental a la obligación de informar de los Estados Miembros a la Comisión y respectivo intercambio de información, en los términos del art. 11 de la Directiva, junto a la obligación de los Estados de informar al público en general, tal y como dispone el art. 6 de la Directiva.

Por otro lado, el etiquetado ecológico también se consolida en el panorama de técnicas de protección ambiental por efecto de la incesante aprobación de Decisiones que establecen criterios ecológicos para diversos productos, aumentando, pues, el número de productos y servicios que pueden obtener la etiqueta ecológica comunitaria, generalizándose su aplicación conforme a lo dispuesto por el Reglamento (CE) 1980/2002, relativo a un sistema comunitario revisado de concesión de etiqueta ecológica⁸. Entre las más recientes, encontramos la Decisión 2003/121/CE, de la Comisión, de 11 de febrero por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a las aspiradoras, la Decisión 2003/200/CE, de la Comisión, de 14 de febrero de 2003, relativa a los criterios ecológicos revisados para la concesión de la etiqueta ecológica comunitaria a los detergentes para ropa y la Decisión 2003/287/CE, de la Comisión, de 14 de abril

⁵ DOCE L.189, de 18 de julio de 2002.

⁶ DOCE L.67, de 9 de marzo de 2002.

⁷ DOCE L. 296, de 21 de noviembre de 1996.

⁸ DO L.237, de 21 de septiembre 2000.

de 2003, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta a los servicios de alojamiento turístico.

Por su parte, el Reglamento (CE) 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 marzo, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales⁹, sigue completándose con la aprobación de orientaciones dirigidas a facilitar su aplicación y, por tanto, contribuir a su consolidación como técnica de tutela ambiental. Así, se ha aprobado la Recomendación de la Comisión de 10 de julio de 2003¹⁰, sobre orientaciones para la aplicación del Reglamento (CE) 761/2001 en lo que respecta a la selección y uso de indicadores del comportamiento ambiental, en virtud de la cual la Comisión ofrece una relación de “orientaciones” para la redacción de la declaración ambiental regulada en el Reglamento por organizaciones y verificadores ambientales, a fin de que se asegure y proporcione el máximo de información sobre los comportamientos ambientales de las referidas organizaciones, tal y como dispone la recomendación primera y se desarrolla en el Anexo I del documento.

Finalmente, la mayor tarea de adaptación del Derecho Comunitario Ambiental se ha producido en materia de derecho de acceso a la información ambiental y las posibilidades de participación del público en los procedimientos administrativos de naturaleza ambiental. En este sentido, la entrada en vigor del Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus, firmado el 25 de junio de 1998) ha propiciado la revisión de diversas Directivas a fin de adaptar los derechos de información, participación y acceso a la justicia al aludido compromiso internacional, lo cual ha supuesto un impulso de los mismos, favoreciendo la eliminación de barreras para su ejercicio.

En primer término, es la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información ambiental¹¹, la que se modifica por la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2003¹², en cuya virtud se amplía el concepto de información ambiental y abre el listado de sujetos que estaban obligados a proporcionar información ambiental, superándose, pues, el ámbito estricto de las Administraciones Públicas (art.2), a la vez que se convierten en excepcionales los supuestos en que pueda denegarse el acceso a la información ambiental (art.4), favoreciéndose su interpretación restrictiva.

En segundo lugar, respecto de la participación del público en las decisiones administrativas, hemos de mencionar la Directiva 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE (sobre EIA) y 96/61/CE (sobre Preven-

⁹ DO L.114, de 24 de abril de 2001.

¹⁰ DOUE L.184, de 23 de julio de 2003.

¹¹ DOCE L. 58, de 23 de junio de 1990.

¹² DOUE L. 41, de 14 de febrero de 2003.

ción y control integrados de la contaminación)¹³. En general, la Directiva pretende ampliar las posibilidades de participación del público en cada una de las cuestiones apuntadas (planes y proyectos, EIA y prevención y control integrados), puesto que se entiende que ello es sinónimo de responsabilidad y transparencia del proceso decisorio y respaldo público de las decisiones adoptadas (Considerando 3); ello se lleva a cabo mediante las definiciones de público y público interesado (art. 3.1), el establecimiento de mayores exigencias en la información que ha de recibir el público en los procedimientos aludidos (art.3), y la articulación de trámites similares al de una información pública, así como mediante el hecho de permitir el acceso del público a la justicia, con ciertas condiciones, en procedimientos como el de obtención del permiso integrado regulado por la Directiva 96/61/CE, (art.4).

De lo expuesto hasta aquí respecto del Derecho Comunitario Europeo llegamos, a modo de conclusión, a reconocer, por un lado, su importancia como motor de nuevos planteamientos en la tutela ambiental y, por otro, a poner de manifiesto la tendencia de estos planteamientos a la apertura hacia la sociedad en la función de protección del bien jurídico ambiente por la vía de facilitar y propiciar su participación.

2.2. LA PRODUCCIÓN NORMATIVA DE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Como ya hemos señalado, uno de los rasgos definidores del Derecho Administrativo Ambiental más reciente es su grado de complejidad, como consecuencia de la incesante producción normativa en todos los niveles administrativos. De hecho, esta característica se agudiza cuando se entra a conocer las últimas normas producidas por Estado y Comunidades Autónomas (en adelante, CC.AA.), porque la concurrencia de ambos niveles de producción normativa pone de manifiesto la pluralidad de normas a las que debe enfrentarse el ciudadano y, por otro lado, su dificultosa aplicación, por efecto de la falta de coordinación entre unas instancias y otras.

Sentado lo anterior, el Derecho nacional también se caracteriza por la lenta actualización de sus técnicas, sólo a impulsos del Derecho Comunitario Europeo y por el diverso nivel de producción normativa del Estado y de las CC.AA., contrastando la escasa aprobación de leyes ambientales en el período que nos ocupa de carácter estatal, con la incesante aprobación de leyes en Comunidades como Cataluña o Madrid.

2.2.1. *Consideración separada del Derecho estatal*

La estrella de la actividad normativa del Estado de estos dos últimos años ha sido la Ley básica 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación¹⁴. Se trata de una norma no sólo esperada por cuanto España se encontraba en situación de incumplimiento respecto de la Directiva homónima, sino también por regular y enfrentarse a la categoría de la autorización ambiental integrada, que, como una auténtica

¹³ DOUE L. 156, de 25 de junio de 2003.

¹⁴ BOE núm. 157, de 2 de julio de 2002.

novedad en el panorama de las autorizaciones en nuestro Derecho, aglutina en un único acto administrativo todas las autorizaciones sectoriales vigentes, esto es, autorizaciones de vertidos, residuos, en su caso, emisiones a la atmósfera y, en cierta medida, el resultado del procedimiento de EIA o equivalentes. Desde esta perspectiva la Ley tiene la virtud, *prima facie*, de simplificar la relación entre el ciudadano que pretende llevar a cabo una actividad con potencial contaminador y las diversas administraciones competentes para otorgar todas las autorizaciones aludidas, de manera que el ciudadano sólo debe iniciar un único procedimiento ambiental, el de solicitud de la autorización ambiental, con carácter previo a la autorización de naturaleza sustantiva de su actividad, y sólo ha de esperar la resolución de la autorización por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, tal y como dispone el art. 3.a) de la Ley.

A pesar de lo dicho, debemos indicar que la regulación contenida en la Ley no es tan satisfactoria como podría esperarse. En primer lugar, el procedimiento administrativo de obtención de la autorización, regulado en los arts.12 a 22 es un procedimiento complejo, como consecuencia del juego de informes que, en lugar de las anteriores autorizaciones sectoriales, se incorporan a lo largo del procedimiento de autorización ambiental integrada y que lo hacen con desigual peso en cuanto a su carácter preceptivo y vinculante. En segundo término, no están claras las relaciones entre la autorización integrada y procedimientos como el de EIA, puesto que, en última instancia, una y otros tienen una idéntica finalidad preventiva, de carácter previo al otorgamiento de autorizaciones sustantivas (en este sentido, deben tenerse en cuenta los arts. 11 y 28 de la Ley 16/2002). Por último, la puesta en marcha del control y prevención integrados a través de la referida autorización descansa, en gran medida, en numerosos aspectos que han de concretar las Comunidades Autónomas, de forma que, en tanto en cuanto éstas no cierren aspectos como la designación del órgano competente para el otorgamiento de la autorización, difícilmente podrá alcanzarse una aplicación efectiva de la Ley. Quizás es demasiado pronto para una valoración más sólida de esta disposición, pero no podemos dejar de advertir que, cuando menos, en un ámbito tan regulado en nuestro Ordenamiento como el de la protección ambiental, su puesta en marcha no está exenta de dificultades.

Paralelamente, otra de las grandes novedades del Derecho Estatal es la aprobación de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del ruido¹⁵ que, por fin, viene a dotar de unidad el régimen jurídico de lucha contra la contaminación acústica, a la vez que damos cumplimiento a la obligación de transponer la Directiva sobre el ruido a nuestro Ordenamiento. En este sentido, la Ley adopta una estrategia esencialmente pública en la lucha contra la contaminación sonora, puesto que son las Administraciones Públicas las encargadas de velar por la calidad acústica, y las responsables de llevar a cabo cuestiones tales como la elaboración de mapas de contaminación acústica, quedando para el ciudadano el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información en esta materia.

Por otro lado, un número considerable de normas aprobadas por el Estado ha procurado la adaptación de otras existentes a reformas recientes o, en su caso, a dar satisfacción a las obligaciones de transposición de Directivas Comunitarias. Así, por fin se ha produci-

¹⁵ BOE núm. 276, de 18 de noviembre de 2003.

do la actualización del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprobaba el Reglamento de Dominio Público Hidráulico, de la mano del RD 606/2003, de 23 de mayo¹⁶, puesto que era precisa la adaptación de dicha norma a la reforma de la Ley de Aguas iniciada con la aprobación de la Ley 46/1999; en este sentido, se ha modificado por completo, entre otros aspectos, el Capítulo II del Título III del Reglamento relativo al régimen de vertidos, de manera que se introducen conceptos como el de “buen estado ecológico de las aguas”, como rasero en el otorgamiento de autorizaciones de vertidos (art. 242.3) y se regulan con más detalle los requisitos exigibles a las entidades colaboradoras, los supuestos de regularización en el caso de vertidos no autorizados o que incumplen las condiciones de autorización, junto a los de revocación y suspensión de la autorización de vertidos.

Por su parte, en lo que respecta a la contaminación atmosférica, debe mencionarse el RD 1073/2002, de 18 de octubre, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente en relación con el dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, óxidos de nitrógenos, partículas de plomo, benceno y monóxido de carbono¹⁷, que transpone el contenido de la Directiva 96/62/CE, del Consejo, de 27 septiembre 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, y otras Directivas aprobadas a partir de esta primera norma.

Así, mediante el RD aludido se actualizan las fórmulas de medición así como los conceptos mensurables en la lucha contra la contaminación atmosférica; desde esta perspectiva, el Reglamento sienta como principal objetivo el mantener o, en su caso, mejorar la calidad del ambiente atmosférico (tal y como se recoge en su Exposición de Motivos); además, dedica el art. 2 a definir una serie de conceptos necesarios para el mantenimiento de la calidad y distinguir, en su caso, los supuestos en que ésta se altera, incluyendo las definiciones de “aire ambiente”, “contaminante”, “nivel” o “fenómeno natural”, “valor límite”, entendido como “un nivel que no debe superarse fijado en conocimientos científicos, con el fin de evitar, prevenir, reducir los efectos nocivos de las sustancias reguladas sobre la salud humana y el medio ambiente en su conjunto” y “umbral de alerta en tanto que nivel a partir del cual una exposición de breve duración supone un riesgo para la salud humana”. Por último, el RD 1073/2002 incrementa las obligaciones de las Administraciones Públicas, ya que, por un lado, se impone a las Comunidades Autónomas una evaluación de las zonas geográficas y su clasificación en función de los respectivos niveles de calidad y, por otro, se consolida el deber de información de las Administraciones al público en general y de intercambio de información con otras Administraciones.

Finalmente, se aprueban algunos Reglamentos de carácter orgánico que completan la estructura y competencias del Ministerio de Medio Ambiente y órganos adscritos. De esta manera, destaca, en primer término, la aprobación del Real Decreto 666/2002, de 12 de julio, por el que se regula la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente¹⁸, en tanto que órgano de consulta y participación en la elaboración y seguimiento de la política medioambiental, vinculado al Ministerio y, en segundo lugar, la última regulación

¹⁶ BOE núm. 135, de 6 de junio de 2003.

¹⁷ BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2002.

¹⁸ BOE núm. 170, de 17 de julio de 2002.

relativa a la estructura de dicho Ministerio ha tenido lugar mediante el RD 1000/2003, de 25 de julio¹⁹, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del mismo.

2.2.2. *Intento de sistematización del Derecho de las Comunidades Autónomas*

Cambiando de nivel territorial y organizativo, la aprobación de normas ambientales por las CC.AA. puede calificarse, fundamentalmente, de desigual, no sólo por el diferente volumen de producción normativa sino, también, por la diversidad de materias que han sido objeto de regulación, todo lo cual dificulta su tratamiento sistemático. En este sentido, no vamos a aludir a todo el elenco de normas que contienen una temática que, tangencialmente, afecta a lo ambiental (como sucede, a modo de ejemplo, con normas como la Ley 22/2003, de 4 de julio, de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre protección de animales²⁰, o Ley 5/2003, de 4 de abril, de Salud de la Illes Balears²¹), sino que, por el contrario, advertimos que vamos a referirnos a aquellas leyes que se relacionan con los sectores considerados en la introducción de este estudio, a fin de realizar una aproximación más o menos clara a la actividad normativa de las Comunidades en los dos últimos años.

En primer lugar, han de considerarse aquellas CC.AA. que han producido normas de carácter general, en el sentido de aprobar una única Ley que, con vocación de código, reúna la mayor parte de técnicas de protección de los sectores ambientales. Este es el supuesto de la Ley 5/2002, de 8 de octubre, de protección del medio ambiente de la Rioja²², en la que se realiza un esfuerzo de síntesis para dotar de unidad la regulación de técnicas de intervención, como las licencias de actividades o evaluación de impacto ambiental (Título I), y la de instrumentos voluntarios como los acuerdos, sistemas de gestión y auditorías ambientales o las etiquetas ecológicas (a las que se dedica el Título II, sobre “instrumentos de actuación”), todo ello al amparo de los principios de desarrollo sostenible, “responsabilidad de los agentes económicos y sociales en la protección de las actuaciones realizadas sobre el medio ambiente”, colaboración entre Administraciones Públicas y ciudadanos y, finalmente, principio de subsidiariedad en relación con la actuación de las distintas Administraciones (art.3).

En una línea similar a la Ley descrita, debe aludirse a la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención de Castilla y León²³, que pretende regular de manera global “el sistema de intervención administrativa en el territorio de la Comunidad, de las actividades, instalaciones o proyectos susceptibles de afectar al medio ambiente, con una finalidad preventiva” (apdo. Tercero Exposición de Motivos), sobre la base del principio de desarrollo sostenible. Así, el art. 6 de la Ley dispone que el referido régimen de intervención administrativa va a depender del grado de incidencia de la actividad sobre el medio ambiente, seguridad y salud y el mismo consistirá, alternativamente, en la exigencia de autorización ambiental (conforme a la Ley básica 16/2002 antes aludida), licencia o comunicación, además de

¹⁹ BOE núm. 178, de 26 de julio de 2003.

²⁰ BOE núm. 189, de 8 de agosto de 2003.

²¹ BOE núm. 110, de 8 de mayo de 2003.

²² BOE núm. 253, de 22 de octubre de 2002.

²³ BOE núm. 71, de 14 de abril de 2003.

evaluación de impacto ambiental cuando se trate de una actividad de las previstas en los Anexos III y IV de la Ley. El articulado de la Ley lleva a cabo la regulación de cada una de estas figuras y, por último, la norma se redondea mediante el establecimiento de un régimen de control e inspección de las actividades sometidas a intervención (según el Título VIII de la Ley) y correspondiente catálogo de infracciones y sanciones (Título X), de manera que estamos ante una regulación bastante completa de las técnicas de intervención o limitación tuteladoras del bien jurídico ambiente.

Paralelamente, la mayoría de las CC.AA. han legislado sectorialmente, ocupándose de la regulación separada de los sectores ambientales, lo cual es susceptible de crítica en la medida en que se sigue dificultando la consideración conjunta de la contaminación de todos los sectores, impidiéndose un enfoque integrado y globalizador de estrategias de protección. Así, en primer término, nos referiremos a la Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de protección del ambiente atmosférico de Galicia²⁴, en la que debe destacarse, por un lado, el elenco de principios ambientales que deben guiar la estrategia de lucha contra la contaminación atmosférica, alguno de los cuales pueden situarse entre los más vanguardistas del Derecho Administrativo ambiental y, por otro, el catálogo tan completo de técnicas para la protección de la atmósfera, en la medida en que la regulación abarca desde las técnicas preventivas tradicionales, como la autorización, a medidas de fomento de calidad del aire que incluyen, entre otras, los pactos o acuerdos voluntarios entre la Administración y la industria. En lo que atañe a la primera de las cuestiones citadas, el art. 3 positiviza, como principios de actuación en la materia, el de desarrollo sostenible, transparencia de la Administración en la información a la sociedad y “la solidaridad colectiva y la responsabilidad compartida de todos los agentes económicos y sociales”; por su parte, en cuanto a las técnicas más novedosas, la Ley dedica el Capítulo IV a los llamados instrumentos de mercado y de apoyo financiero, entre los que incluye los sistemas de gestión y auditorías ambientales (art. 28), junto a las habituales subvenciones (art.25) y la creación de un fondo de protección del ambiente atmosférico (art.26). Además, la norma en cuestión menciona “otros instrumentos de gestión” que son una auténtica llamada a la autorregulación por la vía de los pactos y acuerdos, los Códigos de conducta o la adopción de buenas prácticas ambientales, en los términos del art. 29.

En segundo lugar, por su relación con la contaminación atmosférica, han de mencionarse la Ley 16/2002, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sobre protección contra la contaminación acústica²⁵, y la Ley 7/2002, de 7 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Valencia, sobre protección contra la contaminación acústica²⁶. Ambas leyes se caracterizan por acudir al Derecho Comunitario y los avances de éste en materia de contaminación acústica como justificación de su idoneidad y por instaurar un modelo de tutela pública, si bien con diferente alcance y minuciosidad (así, por ejemplo, la primera de las leyes citadas es más exigente en su contenido e incluye cuestiones como la obligatoriedad de estudios de impacto ambiental, en los términos de su art. 18); además,

²⁴ BOE núm. 18, de 21 de enero de 2003.

²⁵ BOE núm. 177, de 25 de julio de 2002.

²⁶ BOE núm.9, de 10 de enero de 2003.

estamos ante disposiciones con un componente técnico elevado, que convierte a los conceptos de límites de emisión y zonas de contaminación acústica en claves de la protección contra este tipo de contaminación y, por último, puede señalarse que ambas normas pretenden establecer un modelo cerrado de protección contra la contaminación acústica, de manera que incluyen una serie de infracciones y sanciones que refuerza el aludido enfoque público de protección.

Finalmente, en lo que respecta a la protección de las aguas, destaca la preocupación por el tratamiento de las aguas residuales, especialmente cuando éstas incluyen aguas residuales industriales que se incorporan a los sistemas públicos de saneamiento. Así, tanto la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Principado de Asturias, sobre vertidos de aguas residuales, como la Ley 2/2002, de 29 de abril, sobre normas reguladoras de saneamiento y depuración de la Comunidad Autónoma de Cantabria²⁷, establecen un modelo de intervención pública en cuanto a las referidas aguas residuales industriales, por la vía de exigirles autorizaciones de vertidos y establecer el régimen sancionador correspondiente.

Todo lo anterior nos lleva a concluir este epígrafe con el convencimiento de que el Derecho Administrativo Ambiental es un Derecho de gran complejidad, dada su abundancia y la imposibilidad de identificar una única línea de evolución. Ésta es, además, una conclusión muy clara respecto del Derecho creado por las CC.AA., puesto que cada una presenta un grado muy diferente de evolución respecto de sus estrategias de protección ambiental y no todas están apostando, desde el Derecho positivo, por la consolidación de nuevas técnicas y principios ambientales o, al menos, no al mismo ritmo. A mayor abundamiento, el empuje del Derecho Comunitario tampoco se deja sentir con igual intensidad entre las CC.AA. o, entre éstas y el Estado, lo cual, a nuestro juicio, se traduce en un panorama normativo denso y difícilmente aprehensible por los operadores jurídicos.

3. EL APOORTE JURISPRUDENCIAL A LA PROTECCIÓN DEL BIEN JURÍDICO AMBIENTE

En línea con lo expuesto en los apartados anteriores, también queremos dar noticia de la producción jurisprudencial en torno a la tutela del bien jurídico ambiente, procurando identificar algunas de las orientaciones de la Jurisprudencia en el nivel Comunitario europeo y en el nacional.

Así, en lo que respecta a la actividad del Tribunal de Luxemburgo ésta puede analizarse en torno a tres direcciones, a saber: la primera, de constatación de incumplimientos por parte de los Estados Miembros; una segunda, de interpretación de conceptos y, a nuestro juicio, quedaría un último aspecto relacionado con la implantación de nuevos instrumentos de protección ambiental o, en su caso, de mayor protagonismo de otros con una cierta tradición en el panorama comunitario.

Desde la perspectiva de los incumplimientos, debemos destacar el alud de sentencias declarando el incumplimiento de las obligaciones de transposición de Directivas por parte de los Estados Miembros, incluso respecto de normas Comunitarias de una cierta antigüe-

²⁷ Respectivamente, *BOE* núm. 170, de 17 de julio de 2002 y *BOE* núm. 122, de 22 de mayo de 2002.

dad en el panorama normativo. Así, a modo de ejemplo, y por ser las más recientes, pueden citarse las siguientes SsTJCE: S. 12 de junio de 2003, Comisión *v.* Reino de España (asunto C-446/01), en la que se declara el incumplimiento del Estado Español en relación con la Directiva 75/442/CEE y las obligaciones de gestión de residuos que ésta imponía; S. 15 de mayo de 2003, Comisión *v.* Reino de España (asunto C-419/01), por el incumplimiento de España en la transposición de la Directiva 91/271/CEE sobre tratamiento de aguas residuales urbanas; S. 30 de enero de 2003, Comisión *v.* Reino de Dinamarca (asunto C-226/01), en la que se declara el incumplimiento del país en cuanto a la satisfacción de las obligaciones derivadas de la Directiva 76/160/CEE, relativa a la calidad de las aguas de baño y, por último, queríamos llamar la atención sobre la S. 7 de marzo de 2002, Comisión *v.* Reino de España (asunto C-29/01), por el incumplimiento de la obligación de transponer en plazo la Directiva 96/61/CE de prevención y control integrado de la contaminación (que finalizaba en noviembre de 1999), ya que esta Sentencia aparece sólo unos meses antes de que se produzca la aprobación definitiva de la Ley 16/2002, de 2 de julio, de prevención y control integrado de la contaminación, considerando el Tribunal de Justicia de la Comunidad que no bastaba para dar satisfacción a la obligación de transposición con la aprobación de un proyecto de ley y su presentación ante la Comisión (F.J. 7), de manera que no ha podido evitarse la condena del Estado Español.

En relación con la Sentencias de naturaleza interpretativa, sigue estando presente la concreción y delimitación de conceptos como el de residuo y la calificación de operaciones de eliminación, valoración, traslados...de residuos, (respectivamente, STJCE 19 de junio de 2003, asunto C-444/00 y Auto de 27 de febrero de 2003, asuntos C-307/00, C-311/00). Junto a ello, debemos hacer referencia a la delimitación del concepto de “responsabilidad compartida”, el cual, lejos de situarse en clave de relaciones de sujetos público y privados en las tareas de protección del bien jurídico ambiente (tal y como propugnaba el Quinto Programa de Acción Comunitaria en materia de medio ambiente), se concibe como la necesaria cooperación que debe existir entre los Estados Miembros y la Comisión, hasta el punto de que los primeros resultan “corresponsables del Ordenamiento Jurídico Comunitario” (véase Conclusiones en el Asunto C-333/01, de 3 de abril de 2003, sobre ayudas financieras, F.Js. 55 y 56).

La tercera de las direcciones aludida se identifica, principalmente, con algunas sentencias que tratan la cuestión del derecho de acceso a la información ambiental. Destacamos estas resoluciones porque ello nos permite señalar la importancia que el acceso a la información ambiental está adquiriendo en los últimos tiempos y cómo va consolidándose como uno de los derechos del *status* de ciudadano comunitario. No obstante, ésta es una conclusión que deriva no sólo de la actuación del TJCE, sino, también, como se ha visto en el apartado anterior, del esfuerzo legislativo de la Comunidad en esta materia.

Así, se debe aludir a la STJCE de 26 de junio de 2003, Comisión *v.* Francia, (asunto C-233/00), en la que el Tribunal entraba a verificar si la Ley núm. 2000-321, de 11 de abril, reguladora de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones satisfacía las exigencias de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, relativa a la libertad de acceso a la información ambiental; la sentencia no lleva a cabo grandes pronunciamientos, pero ha de destacarse que, por un lado, reconoce el principio de comunicación de la in-

formación sobre medio ambiente, como finalidad de la Directiva (F.J. 57) y, por otro, considera que éste es una obligación precisa de los Estados, en el sentido de que deben facilitar al ciudadano toda la información que esté en manos de las Administraciones Públicas, favoreciendo, pues, el ejercicio por parte de los ciudadanos del derecho a obtener información (F.J. 66). Por su parte, en la S. 12 de junio de 2003, (asunto C-316/01, planteada como cuestión prejudicial), se aboga por un concepto amplio de información ambiental y se llegan a distinguir categorías de dicha información (F.Js. 27 y 28), de manera que la sentencia concreta el ejercicio del derecho que nos ocupa por la vía de definir en negativo el aludido concepto de información ambiental, señalando el Tribunal que no forma parte de este concepto "...el nombre de un fabricante y la denominación de un producto alimenticio que hayan sido objeto de medidas administrativa de control...las sanciones administrativas impuestas a raíz de dichas medidas y los fabricantes y productos a que se refieren tales sanciones (F.J. 35).

Por su parte, la Jurisprudencia Nacional ofrece una variopinta producción en el período que nos ocupa, lo cual dificulta su sistematización. Desde esta perspectiva, del análisis de la Jurisprudencia contencioso-administrativa en el sector ambiental, puede identificarse la existencia de un número considerable de Sentencias que se limitan a constatar el cumplimiento o no de la legalidad ambiental, el protagonismo de la autorización como técnica de protección ambiental, así como de la Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante EIA) y, por último, algunos pronunciamientos se enfrentan, aunque sin grandes profundidades, a la operatividad del art. 45 CE.

En primer término, por lo que toca a la constatación de incumplimientos de la legislación sectorial, nos encontramos con pronunciamientos de escasa elaboración, limitados a verificar si se somete o no el supuesto de hecho a la norma en cuestión. Así, algunas sentencias se limitan a comprobar la necesidad de someter a EIA determinados proyectos, mediante el examen de la legislación y la relación de proyectos sometidos a esta técnica; en este sentido, puede citarse la STS de 8 de abril de 2002, Ar. 3854, en la que se impugnaba acuerdo del Consejo de Ministros autorizando la ejecución de obras de construcción de un almacén de combustibles gastados en la central nuclear de Trillo (en el F.J. 4º se constata que el supuesto no estaba incluido en la legislación relativa a la Evaluación de Impacto), la STS de 1 de abril de 2002, Ar. 9950, en relación con el acuerdo del Consejo de Ministros de que declaraba la utilidad pública de un proyecto de modificación de líneas de alta tensión, (a partir del F.J. 2 se reconoce la el sometimiento de este tipo de proyectos a Evaluación) y, haciéndose eco de la anterior, las SsTS 27 de noviembre de 2002, Ar. 10394 Ar. 10395. Estas Sentencias se completan con la STS 27 de febrero de 2003, Ar. 2616, en la que se concluye el preceptivo sometimiento a EIA del proyecto de trazado de variante de carretera principal acordado por el Consejo de Diputados de la Diputación foral de Vizcaya de 20 de abril de 1993.

Junto a las Sentencias anteriores, deben incluirse en este grupo de Sentencias cuyo contenido se limita a la constatación del cumplimiento de la legalidad ambiental, las relativas a las actividades sometidas al Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se regulan las actividades molestas, insalubres y peligrosas; entre otras, destacamos la STS 14 de mayo de 2003, Recurso 4933/2000, en la que se afirma la obligatoriedad de la distancia mínima

de 2000 mts. a los núcleos de población cuando se trata de actividad molesta, insalubre o nociva como la que considera la Sentencia, de manera que sólo es posible admitir una excepción a esta regla si se acredita suficientemente (F.Js. 5 y 6).

Por otro lado, el protagonismo de la técnica autorizatoria en la protección de los bienes ambientales, así como la creciente importancia de técnicas de carácter preventivo al modo de la EIA se consolida en la Jurisprudencia más reciente. Así, en la STS 4 de julio de 2002, Ar. 6596, la situación regularizada de una instalación de depuradora de curtidos impide la aplicación analógica de la S. Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra), por la que se procuraba la tutela del bien jurídico ambiente a través de la protección del derecho a la intimidad personal, familiar y domiciliaria: la depuradora en cuestión había pasado de una situación de clandestinidad a su progresiva regularización mediante la adopción, en primer lugar, de medidas correctoras y, en segundo término, la obtención de la correspondiente licencia municipal de instalación y apertura, y esto suponía su conformidad con la legislación aplicable (F.J. 2). En contraste con la situación descrita, la revocación de licencias por parte de las Administraciones locales se convierte en un elemento poderoso para la lucha contra supuestos de contaminación (especialmente de contaminación acústica), tal y como demuestra la STS 15 de marzo de 2002, Ar. 5047, que entra a valorar la legalidad del acuerdo municipal revocando la licencia de un local de música conforme al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y a la luz del principio de proporcionalidad (F.Js. 3 a 7), concluyendo que los incumplimientos reiterados del propietario del local respecto de la adopción de medidas correctoras en cuanto a la producción de ruidos hacían proporcional la medida de revocación de licencia (F.J. 13).

A estos supuestos debe añadirse el de la STS 23 de diciembre de 2002, Ar. 873, puesto que pone el acento en la insuficiencia de los títulos autorizatorios para ciertas actividades en aquellos supuestos en que cambia o se amplía el objeto de las mismas; en la Sentencia aludida se considera que no es suficiente la autorización inicial de una instalación de almacenamiento de residuos radiactivos, si dicha instalación se utiliza, además, para residuos de otra naturaleza (F.J. 5, aptdo.4).

En relación con la Jurisprudencia sobre el procedimiento de EIA, hemos de destacar, de un lado, la argumentación a favor del valor preventivo de esta técnica y, de otro, la vigencia de la discusión sobre la naturaleza jurídica de la Declaración de Impacto Ambiental, en tanto que acto administrativo con el que culmina el aludido procedimiento. En este último sentido, debemos aludir a la STS 11 de diciembre de 2002, Ar. 185, la cual, recogiendo el parecer del Tribunal en Sentencias como las de 13 y 25 de noviembre, respectivamente Ar. 10019 y 10506, consolida la idea de que la Declaración de Impacto Ambiental es un acto administrativo de trámite, inserto en el procedimiento de principal de aprobación de un proyecto u obra (el supuesto de hecho de la Sentencia se refería a la ampliación del aeropuerto Madrid-Barajas), de manera que “los vicios, tanto formales como materiales, en que haya podido incurrir, han de ser invocados en la impugnación que se realice contra el acto final de ese procedimiento, que no es otro que la aprobación del proyecto de obras” (F.J. 2): a juicio del Tribunal es innegable la naturaleza instrumental o medial de la Declaración de Impacto Ambiental respecto del acto resolutorio del procedimiento princi-

pal. Esta no es una cuestión pacífica y no creemos que quede cerrada con un pronunciamiento como el expuesto: desde nuestro punto de vista es indudable el aludido carácter instrumental de la Declaración, pero consideramos que la postura del Tribunal debería ser más proclive al ciudadano y facilitar la impugnación directa de dicha declaración, por estar ante un acto administrativo que condiciona el resultado final del procedimiento sustantivo, encajando, pues, entre los supuestos que el art. 107.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, recoge como susceptibles de impugnación aun cuando estemos ante un acto de trámite.

En cuanto al valor de la EIA como técnica de protección ambiental, se destaca la utilidad de la misma, en tanto que fórmula que propicia la consideración de los aspectos ambientales por las autoridades antes de la aprobación definitiva de determinados proyectos, tal y como ejemplifica la STS 5 de mayo de 2003, Ar. 4551 (F.J. 7). No obstante, ello no impide que el Tribunal sea escrupuloso en cuanto a los supuestos en que debe someterse a EIA un determinado proyecto; así, en la S. 10 de julio de 2003, Ar. 4594, se concluye que no debía llevarse a cabo la EIA en el supuesto concreto de una concesión de explotación de yacimientos mineros (F.J. 5 *in fine*), puesto que el Tribunal favorece una interpretación restrictiva de los requisitos que deben apreciarse para el sometimiento a EIA de las obras, instalaciones o actividades mineras, y en la S. 27 de febrero de 2003, Ar. 2616, se establece que los supuestos que han de someterse a este procedimiento son los establecidos por la legislación sectorial, sin que quepa su ampliación vía planificación (F.J. 1: específicamente, se trataba de un Plan Especial de naturaleza urbanística por el que se proyectaba la construcción de variante de carretera) o normas reglamentarias. Por el contrario, la STS 20 de octubre de 2003, (JUR 2003\261816) declara la obligatoriedad de someter a EIA una planta de cogeneración de energía eléctrica, a pesar de que la misma tuviera la consideración de instalación accesoria respecto de una planta de extracción y tratamientos de arenas cuya ampliación había sido previamente autorizada (F.Js 4 y 5).

Por último, en lo que respecta a la tutela procesal del Derecho al medio ambiente en los términos del art. 45 CE, el número relativamente bajo de sentencias producidas en este sentido y su escaso contenido nos llevan, en primer término, a concluir que todavía estamos lejos de un derecho subjetivo, en el sentido procesal del término, relativo al bien jurídico ambiente, si bien no podemos dejar de reconocer que la protección de éste se encuentra presente en el momento de aplicación del Derecho por los jueces, de forma que se da sobrado cumplimiento a las exigencias del art. 53 CE en relación con el art. 45.

En este sentido, la STS 2 de junio de 2003, Rec. 6688/1999, se ocupa de la solicitud de suspensión de las obras de construcción de un vertedero de residuos tóxicos y peligrosos y una planta de lixivados, rechazada inicialmente, a pesar de que se esgrimía que estas obras constituían una amenaza real para la vida y la integridad física de vecinos y trabajadores; el Tribunal entendió que no se ponía directa e inmediatamente en peligro la vida, precisando que la virtualidad jurídica de los principios de medio ambiente y salud viene determinada por el alcance del art. 53 CE, sin que, en ningún caso, quepa abrir un procedimiento preferente y sumario en los términos de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales (F.J. 4). De manera coherente con este planteamiento, sólo es

posible una protección del Derecho al medio ambiente si el mismo se reconduce a los derechos fundamentales, específicamente al de inviolabilidad del domicilio, si se entiende, como hace el TS en su S. 10 de abril de 2003, Ar. 4920, que uno de los elementos de este derecho es “el de tutelar también el espacio físico domiciliario frente a atentados medioambientales que dificulten gravemente su normal disfrute” (F.J. 4), lo que lleva al Tribunal a apreciar daños al bien jurídico ambiente derivados por los ruidos y vibraciones de una discoteca y, en consecuencia, a reconocer que el demandante no se encontraba en el normal disfrute de su domicilio (F.Js. 5 y 6).

La debilidad procedimental del Derecho al medio ambiente en los términos en los que queda garantizado por la Constitución se evidencia, también, en la reticencia de los Tribunales a reconocer este derecho como interés legítimo que faculta para el acceso a la tutela judicial. La STS 22 de abril de 2002, Ar. 9060, es expresiva de lo que acabamos de afirmar. En la Sentencia el Tribunal entra a valorar la legitimidad de ciudadanos individualizados y vecinos para oponerse a un convenio interadministrativo para la habilitación de un vertedero de alta densidad de residuos sólidos urbanos y planta de reciclaje y compostaje y concluye que, tratándose de la protección ambiental, sólo ostentan interés legítimo aquellos “grupos recurrentes que resulten *afectados* o que se trate de intereses para cuya defensa y promoción estén habilitados legalmente”, de manera que se excluye tal posibilidad para el ciudadano por el mero hecho de ser ciudadano (F.J. 2); por el contrario, si “el ciudadano que ejercita la defensa de un interés difuso puede estar defendiendo su propio círculo vital afectado”, como sucede en los supuestos en que se acude a la condición de vecino potencialmente afectado por el acto administrativo de contenido ambiental, es posible reconocer interés legítimo para su impugnación (F.J. 3); a nuestro juicio, la Sentencia tienen la virtud de flexibilizar los requisitos de acceso a la tutela jurisdiccional porque no se exige interés directo, pero no es la titularidad del derecho al medio ambiente lo que sirve de base, sino el hecho de que puedan verse afectados aspectos del círculo vital del individuo como los relativos a las relaciones de vecindad.

Por último el tímido alcance del art. 45 CE en la actuación de los poderes públicos se refleja en el hecho de que la protección ambiental se convierte en criterio modulador de las decisiones administrativas y de los Tribunales, aun cuando ello se produzca a través de grandes conceptos como el de desarrollo sostenible. En este sentido, en la S. 2 de enero de 2003, Ar. 1065, el Tribunal argumenta que la declaración de utilidad pública de ciertos montes debe interpretarse y aplicarse conforme al aludido desarrollo sostenible (F.J. 12), lo que supone la compatibilidad entre medidas de crecimiento económico y las exigencias de la tutela ambiental; así, en el supuesto de hecho, el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación de Aragón de 5 de mayo de 1993, por el que se autoriza a la empresa “Truchas del Cinca, S.A” para la ocupación definitiva de la ribera del río Cinca, calificada como monte público, a fin de proceder a la instalación de una piscifactoria, debía valorarse de manera equilibrada entre los beneficios económicos y sociales de la instalación y el grado de afección del entorno.

4. RECAPITULACIÓN

Del análisis normativo y jurisprudencial que hemos efectuado pueden sistematizarse algunos rasgos del Derecho Administrativo Ambiental, destacando los siguientes:

En primer término, es indudable el fenómeno de europeización del Derecho Administrativo Ambiental, si bien debemos advertir que éste también tiene reflejos en otros ámbitos sectoriales del Derecho Administrativo.

En segundo lugar, estamos ante un Derecho de gran complejidad, como se ha afirmado anteriormente, como consecuencia de la pluralidad de instancias creadoras de Derecho en este sector, la abundancia de normas y su desigual contenido en cuanto al desarrollo de las técnicas de protección.

Esta afirmación tiene, a nuestro juicio, una doble implicación: por un lado, la tarea de identificar una línea de evolución del Derecho Administrativo Ambiental es, a su vez, considerablemente difícil y, por otro, el principio de integración en lo que a las técnicas de tutela ambiental se refiere se convierte en un auténtico reto para los poderes públicos en general, para las Administraciones en particular. En este sentido, la multiplicidad de técnicas exige un esfuerzo de combinación y coordinación que evite que el volumen del Derecho Administrativo Ambiental se convierta en un obstáculo insalvable para su efectiva aplicación y, por tanto, para conseguir una protección ambiental eficaz.

A esta situación de desconcierto se suma, parcialmente, la elaboración jurisprudencial sobre el bien jurídico ambiente que se ha recogido en este trabajo, puesto que se echan en falta aportaciones más constructivas, si bien no debe desdeñarse la creciente actitud pro ambiente de los Tribunales, como un indicativo de la importancia que va adquiriendo su protección.

Por último, todo lo dicho no impide que reconozcamos que estamos ante un Derecho imparable, con un grado de dinamismo considerable que se está dejando sentir en la tendencia a procurar una mayor implicación de los ciudadanos, desde una posición activa, en el desenvolvimiento de la función de tutela ambiental. En este sentido, insistimos en la consolidación de técnicas como los sistemas de gestión y auditoría ambiental, la extensión de acuerdos voluntarios y el último impulso recibido por el derecho de acceso a la información ambiental. Sin duda, estas técnicas y estrategias están marcando el camino de evolución del Derecho Administrativo Ambiental.

RESUMEN: El Derecho Administrativo Ambiental se está consolidando como un sector del Derecho Administrativo esencialmente dinámico y en constante evolución. Desde este punto de vista, en este Trabajo tratamos de ofrecer una visión panorámica pero representativa de las normas más recientes aprobadas en el nivel comunitario europeo y nacional, con inclusión de las normas autonómicas, a fin de presentar las estrategias más importantes y novedosas de tutela ambiental. Por otro lado, hemos procurado sistematizar la Jurisprudencia más reciente y, de nuevo, ello nos lleva a afirmar que el Derecho Administrativo Ambiental es un Derecho en evolución, no exento, sin embargo, de complejidad.

ABSTRACT: Environmental Law is consolidating its position as a very dynamic field regarding to the Administrative Law and as constantly developing field. From this point of view, we try to show in this Paper a panoramic but representative view of the more recent laws and regulations from the European Union, our State and the "autonomous" regions, in order to offer the most important and newest strategies to protect the environment. On the other hand, we have also tried to systematize the last Jurisprudence and, again, Environmental Law can be considered as a legal field in evolution, although there is a certain degree of complexity.